

# KAWASAN PEDESAAN DAN PERAN MENGIKIS POTENSI KONFLIK

Sri Anom Amongjati

Pusat Studi Pembangunan Pertanian & Pedesaan IPB

## **Pendahuluan**

Desa sebagai unit administrasi terkecil di Indonesia memiliki berbagai bentuk penamaan yang berbeda untuk setiap wilayah, sesuai dengan konteks lokal historis dan sejarah yang dimiliki oleh masing-masing wilayah. Penamaan Nagari di Wilayah Sumatera Barat, Gampong di Aceh, Kampong di Papua, Negeri di Maluku, Lembang di Sulawesi merupakan penamaan lain dari wilayah desa. Sulit untuk mencari definisi yang sama selain dapat disepakati bahwa pada umumnya desa merupakan struktur administrasi di bawah kecamatan dan berfungsi menjalankan fungsinya sebagai unit pemerintahan terkecil.

Desa sebagai unit administrasi terkecil di Indonesia memiliki berbagai bentuk penamaan dan juga definisi. Hal ini diperjelas Undang-undang Dasar Nomor 6 Tahun 2014 yang menyebutkan bahwa desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan berdasarkan prakasa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia. Bila mengacu pada Undang-undang tersebut, maka kata kunci utama yang didapatkan adalah kewenangan masyarakat dalam mengatur dan mengurus kepentingan mereka sendiri berdasarkan nilai-nilai yang telah tertanam dalam kehidupan masyarakat

Persoalan yang kemudian dihadapi adalah banyaknya terjadi kasus-kasus konflik di pedesaan tidak terlepas dari perebutan hak-hak atas kepemilikan suatu wilayah sebagai sumber utama penghidupan masyarakat. Dalam penelitian yang dilakukakan di wilayah Pengalengan, Jawa Barat pada tahun 2012 menunjukkan terjadinya kasus konflik tanah berakibat pada munculnya perpecahan didalam masyarakat dan berakibat pada munculnya jarak sosial. Kasus yang serupa berdasarkan pengamatan yang dilakukan di Kecamatan Muara Bulian, Jambi dimana terjadinya pertikaian antara warga masyarakat yang dianggap sebagai “Perambah”, dengan pihak-pihak yang berkaitan dengan Hak Guna Usaha menyebabkan terbelahnya kehidupan masyarakat dalam hubungan sosial didalamnya bahkan hingga terjadinya pertikaian fisik dan berujung pada kasus hukum.

Kasus-kasus diatas memberikan gambaran bahwa masyarakat perlu diberi ruang lebih untuk dapat berpartisipasi dalam pembangunan desa. Selain juga peran penting pemerintah daerah maupun pemerintah pusat dalam memfasilitasi masyarakat dengan pihak-pihak yang terkait dengan persoalan yang ada di desa, kesejahteraan masyarakat, maupun pada kebijakan yang berkeadilan serta berpihak kepada kebutuhan masyarakat pada umumnya.

### **Pemetaan Kawasan Pedesaan**

Selain melihat pada definisi desa berdasarkan pada Undang-undang, maka layak juga melihat desa dalam tinjauan aspek lainnya. Sebagaimana yang disampaikan oleh Sjaf (2010) mengacu pada pendapat Kartohadikoesomo sebelumnya, desa dapat dilihat dari empat bentuk yaitu dari tinjauan geologis, terrotial, dan campuran, desa dalam bentuk tinjauan sosiologis, desa dalam tinjauan ekonomi, dan desa dalam tinjauan politik dan hukum. Tinjauan geologis, territorial, dan campuran menjelaskan desa lahir sebagai turunan historis hubungan kekerabatan dan tempat tinggal. Ikatan yang terbangun dengan kuat menghasilkan kesepakatan-kesepakatan secara local dan menjadi norma-norma yang ditaati bersama.

Secara tinjauan sosiologis, desa lebih didefinisikan sebagai suatu wilayah yang memiliki corak tersendiri, dimana selain lahirnya aturan local didalamnya juga terdapat hubungan antar lapisan yang tumbuh didalam struktur masyarakat itu sendiri. Dalam tinjauan ekonomi, desa adalah wilayah yang penduduk atau masyarakatnya bermatapencaharian pokok dalam di bidang pertanian, bercocok tanam atau agraria, atau nelayan. Suhartono dalam Sjaf (2010) berpendapat bahwa saling ketergantungan dan saling kerjasama antar rumah tangga petani merupakan citra yang sudah melekat pada masyarakat desa. Kemudian desa dari tinjauan hukum dan politik lebih menekankan kepada tata aturan yang menjadi dasar pengaturan kehidupan masyarakat yang memiliki kesatuan hukum, berkuasa dan mengadakan pemerintahan sendiri. Karena setiap desa berbeda tata aturannya, maka kesatuan masyarakat hukum di sebuah daerah, tidak menjadi bagian dari kesatuan masyarakat hukum daerah lainnya.

Konteks kewilayahan suatu desa tidak dapat juga terlepas dari struktur alam yang membentuknya. Melihat bentuk wilayah alam beserta sebaran penduduk antara masyarakat di wilayah Sumatera-Jawa-Bali tidak akan dapat disamakan dengan wilayah-wilayah lainnya seperti Kalimantan yang memiliki aliran sungai yang tersebar sangat luas, Sulawesi dan Papua yang memiliki wilayah laut yang cukup luas dan pegunungan, atau juga Maluku dan Nusa Tenggara dengan wilayah kepulauan yang dimiliki. Selain konteks historis budaya yang berbeda, kondisi alam akan menentukan bagaimana masyarakat dalam suatu wilayah mencari sumber penghidupan dan menjalankan roda ekonomi didalamnya. Sebagaimana umpamanya di daerah Kalimantan, maka pemukiman akan banyak mengikuti aliran sungai yang ada sebagai sarana transportasi maupun sumber mata pencaharian. Atau diwilayah pegunungan dapat dilihat cukup besarnya ketergantungan masyarakat terhadap akses jalan raya. Kesejahteraan masyarakat pada akhirnya akan ditentukan dari sejauh mana ketergantungan yang kuat antara roda ekonomi, pengelolaan sumber penghidupan, dan juga infrastruktur yang ada.

Bila melihat pada amanat UU No. 26 tahun 2007 pasal 48, maka arahan bagi penataan ruang kawasan pedesaan adalah: 1) Pemberdayaan masyarakat pedesaan; 2) Pertahanan kualitas lingkungan setempat dan wilayah yang didukungnya; 3) Konservasi sumber daya alam; 4) Pelestarian warisan budaya lokal; 5) Pertahanan kawasan lahan abadi pertanian pangan untuk ketahanan pangan; dan 6) Penjagaan keseimbangan pembangunan pedesaan perkotaan. Dalam penggambarannya, dijelaskan bahwa pemberdayaan masyarakat pedesaan ditegaskan untuk memperkuat kelembagaan perekonomian pedesaan, dan dapat dibuat lebih jauh seperti mendukung sistem tatanan yang sudah ada khususnya yang baik dan konstruktif. Barus (2012) menggambarkan bahwa dalam pemberdayaan masyarakat pedesaan pada praktiknya seringkali tidak tepat. Sebagai contoh dalam pemanfaatan sumberdaya lokal, masyarakat sering dididik khusus dalam peningkatan produksi, tetapi dalam pemasaran diserahkan kepada pihak lain sehingga nilai tambah hanya ada pada keluarga non-produsen pedesaan. Pada akhirnya bila petani tidak tersejahterakan, maka usaha yang sudah dilakukan dalam pengembangan industri pedesaan adalah gagal.

Selain pada aspek pemberdayaan masyarakat, Barus juga menekankan pada fungsi konservasi dimana komunitas pedesaan juga dilibatkan dalam pengelolaan kawasan lindung atau sejenis sebagai bentuk kesadaran akan keberlangsungan alam hingga yang akan datang. Hal ini juga berlaku bagi upaya pelestarian budaya lokal dimana budidaya lokal merupakan cerminan dari bentuk adaptasi masyarakat dalam upaya memanfaatkan sumberdaya yang ada dan budaya lokal tersebut akan menjadi pelindung bagi keberlangsungan sumberdaya alam. Ketahanan pangan juga dianggap penting, dimana strategi dalam mendukung produksi pangan adalah dengan menjadikan kawasan pertanian pangan berkelanjutan dapat diarahkan menjadi kawasan strategis di level pedesaan maupun yang lebih besar sehingga kedaulatan pangan dapat dilaksanakan.

Isu yang kemudian lagi menjadi hangat dalam penataan ruang kawasan adalah penjagaan keseimbangan pembangunan pedesaan dan perkotaan. Sejatinya perlu adanya keseimbangan antara pembangunan desa dan kota agar keduanya dapat berkembang dengan asumsi bahwa fungsi kawasan juga dilindungi. Sejauh ini banyak muncul pandangan bahwa pada “kodratnya” desa akan selalu tertinggal daripada kota karena memberikan input ekonomi yang sedikit, padahal hal ini dapat terbantahkan bila semua kebutuhan pengembangan pedesaan seperti infrastruktur yang mendukung perdesaan tersedia.

Dari paparan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa konteks lokal dan daerah dalam pengelolaan pedesaan tidak akan dapat dilepaskan begitu saja. Berkembangnya nilai-nilai lokal sebagai warisan historis masa lampau ditambah dengan kekayaan struktur social masyarakat serta beragamnya kondisi wilayah yang ada di Indonesia menunjukkan pengelolaan kehidupan masyarakat untuk menuju kehidupan yang lebih baik tidak akan dapat dilakukan serta merta dengan kebijakan Top Down, namun juga penting untuk memperhatikan partisipasi masyarakat secara langsung dalam bentuk zonasi ruang rencana pemanfaatan suatu wilayah.

### **Realitas Konflik Pedesaan**

Seiring dengan semakin bertambahnya jumlah manusia dan berkembangnya teknologi, maka ketergantungan masyarakat desa terhadap sumberdaya alam sebagai sumber utama penghidupan semakin besar. Hal ini juga diikuti dengan persaingan diantara masyarakat maupun antara masyarakat dengan pihak diluar masyarakat. Kebutuhan masyarakat terhadap Modal ekonomi (Lahan maupun sumberdaya alam) akan menjadi isu yang hangat bila dihadapkan pada persoalan akses maupun perebutan klaim hak milik atas suatu wilayah. Dalam penelitian yang dilakukan di wilayah lahan Sampalan, persoalan perebutan tanah antara masyarakat penggarap lahan yang datang dari luar daerah dengan Perusahaan agroindustri menyebabkan

pertentangan yang berujung pada bentuk konflik manifest dalam bentuk perusakan, bentrokan, penangkapan dsb. Hal ini didukung dengan ikatan sosial yang muncul didalam masyarakat pedesaan dimana persoalan tanah merupakan persoalan bersama yang dihadapi oleh masyarakat sehingga menimbulkan akibat yang lebih luas.

Secara konseptual menurut Prayogo (2004) sebab terjadinya konflik akibat bersinggungan dengan tiga masalah umum, yakni masalah ekonomi seperti kesejahteraan dan *equity*, masalah politik dan hukum, seperti *justice* dan *equality*; dan masalah budaya, seperti identitas dan ketersinggungan budaya. Bila melihat dari sebab terjadinya konflik, maka persoalan lahan adalah persoalan yang memerlukan penanganan bukan hanya dalam skala jangka pendek, maupun dalam penerapan penetapan kebijakan. Hal ini patut ditangani secara serius mengingat berdasarkan data Badan Pertanahan Nasional (BPN) tahun 2006 dalam Nurlinda (2009) tercatat antara tahun 1999 hingga 2003 telah terjadi 1.080 kasus sengketa lahan dengan luas wilayah yang di persengketakan sebesar 330.000 Ha. Persoalan ini kemudian dapat semakin besar berkembang saat ini mengingat semakin berkurangnya jumlah pedesaan dan semakin banyaknya lahan-lahan yang mengalami konversi akan tetapi jumlah manusia semakin berkembang banyak.

Jaminan terhadap ketersediaan papan, sandang, dan pangan menjadi persoalan yang sangat penting untuk dapat terpenuhi. Disisi lain kehidupan masyarakat desa tidak dapat dipisahkan dari ketergantungannya terhadap akses sumberdaya alam yang semakin terbatas. Persoalan muncul ketika lahirnya kecemburuan sosial antara masyarakat dengan perusahaan-perusahaan swasta, BUMN, atau BUMD yang memiliki akses lebih besar terhadap modal. Akibat dari kecemburuan sosial inilah yang berujung pada konflik.

Ketentuan pasal 4 ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam ditetapkan dua belas prinsip pembaruan agrarian dan pengelolaan sumber daya alam. Beberapa diantara kedua

belas prinsip tersebut adalah menghormati dan menjunjung tinggi hak asasi manusia, menyejahterakan rakyat terutama melalui peningkatan kualitas sumber daya manusia Indonesia, mengembangkan demokrasi, kepatuhan hukum, transparansi, dan optimalisasi partisipasi rakyat, serta mewujudkan keadilan termasuk kesetaraan gender dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan, pemanfaatan, dan pemeliharaan sumber daya agrarian.

Bersandar pada ketentuan ketetapan MPR No. IX/MPR/2001, maka jaminan bagi masyarakat untuk mendapatkan peningkatan kualitas sumber daya manusia serta partisipasi dalam pengelolaan sumber daya alam menjadi hal penting dalam setiap kebijakan yang dibuat sehingga tercapai keadilan dalam pemanfaatan lahan pertanian. Selain itu dalam menjamin demokrasi dan kepatuhan masyarakat, Tim Lopera dalam Nurlinda (2009) menyatakan demokrasi berkaitan dengan input atau sumber-sumber aspirasi, gagasan, dan potensi dalam proses pembangunan, berkaitan dengan proses dalam pengambilan keputusan, siapa yang terlibat, dan bagaimana proses tersebut dijalankan, serta berkaitan dengan output dari suatu proses distribusi dan siapa yang mempunyai akses untuk mengontrol distribusi. Adapun salah satu tujuan dibuatnya kebijakan dalam bidang pertanahan adalah tercapainya keadilan sosial seperti dalam aspek peran tanah sebagai dasar untuk memperoleh pekerjaan dan pendapatan, identifikasi pihak-pihak yang dirugikan dalam konflik serta sikap terhadap tanah-tanah masyarakat hukum adat. (Sumardjono 2001).

Upaya mendorong partisipasi masyarakat desa dalam menentukan masa depan pertanian dilahan sekitar desa adalah langkah penting yang dilakukan oleh pihak-pihak yang memiliki wewenang atas lahan dalam penerapan kebijakan agrarian sebagaimana yang tercantum dalam ketetapan MPR No. IX tahun 2001. Melibatkan secara besar-besaran partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, dan distribusi hasil pertanian perlu dilakukan agar terbangunnya mitra kerja antara petani dengan perusahaan. Selain itu bentuk tanggungjawab

sosial perusahaan terhadap masyarakat dalam konsep *Corporate Social Responsibility* (CSR) harus diperhatikan sebagai imbalan atas aktifitas perusahaan serta membangun hubungan yang baik dengan masyarakat.

Selain itu peran pemerintah dalam menetapkan kebijakan tanah menjadi persoalan yang penting dalam menghindari konflik dalam masyarakat akibat ketidak jelasan pola pengelolaan lahan yang diatur oleh pemerintah. Salah satu strategi yang dipakai adalah distribusi tanah pertanian. Namun persoalan distribusi tanah tidak akan selesai dengan adanya pembagian tanah. Semakin sempitnya lahan yang tidak diiringi dengan pertambahan jumlah penduduk maka redistribusi tanah perlu dikaji kembali efektifitasnya. Sebagaimana yang dikatakan oleh Sumardjono (2001) tanpa dukungan yang nyata dalam memperoleh kredit, bantuan pemasaran hasil produksi, dan dorongan untuk ikut dalam koperasi, petani yang mengalami kesulitan hidup akan kembali menjual tanahnya kepada pihak lain. Hal ini yang terjadi pada persoalan konflik lahan sampalan dimana klaim individu terhadap lahan tidak serta merta menyelesaikan pengelolaan lahan.

Oleh karena itu pembentukan kelompok-kelompok penggarap dalam mengelola lahan dengan didukung oleh bantuan kredit pemerintah, peningkatan sumber daya manusia, dan koperasi petani perlu didorong dalam mendukung kehidupan petani. Selain itu Undang- Undang No. 2 Tahun 1960 tentang Bagi Hasil Tanah Pertanian, layak diperkuat fungsinya dalam memberikan kepastian hukum kepada pemilik tanah dan penggarap. Kesepakatan yang didasarkan kepada keadilan, demokrasi, dan partisipasi sebagaimana tujuan kebijakan agraria dalam ketetapan MPR No. IX tahun 2001 dituangkan dalam bentuk tulisan berdasarkan kesepakatan antara pihak yang memiliki hak atas tanah dengan petani disertai pengawasan oleh pemerintah. Hal ini dapat mendorong tanggungjawab perusahaan dalam menjalankan kesepakatannya dengan masyarakat serta membantu meminimalisir kerugian yang akan dialami oleh masyarakat desa khususnya petani secara langsung dalam pengelolaan tanah. Oleh karena itu



sinergitas antara pemerintah, perusahaan, dan masyarakat desa khususnya petani perlu dipahami dan dikedepankan dalam mencapai keadilan. Selain itu penguatan unsur budaya seperti pendidikan, kekeluargaan, gotong royong, dan religi perlu menjadi perhatian pemerintah agar konflik yang ada dalam masyarakat tidak dengan mudah diselesaikan melalui kekerasan namun mengedepankan pendekatan persuasif.

### **Kawasan Meredam Potensi Konflik**

Persoalan yang dihadapi oleh masyarakat terkait persoalan tata ruang akan semakin kompleks bila tidak dilakukan penanganan secara langsung oleh pihak-pihak yang memiliki kapasitas didalamnya. Pengelolaan tanah dan sumberdaya alam sebagai sumber ekonomi masih sangat minim dimana masyarakat hanya dapat memiliki, namun tidak mampu untuk memanfaatkannya untuk dapatkan income yang lebih besar. Disisi lain desakan perekonomian masyarakat terhadap kehidupan sehari-hari semakin kuat. Hal ini mengakibatkan banyak didapatkannya kasus penjualan tanah kepada pihak ketiga oleh warga masyarakat. Sebagaimana dalam penelitian yang dilakukan di Kabupaten Sumbawa Barat dimana orang-orang lokal yang menjual tanah kepada para pendatang. Yang menjadi persoalan adalah ketidak mampuan untuk dapat mengelola lahan yang ada. Mampu mengelola menjadi hasil produksi, namun tidak mampu memasarkan. Ketidak mampuan inilah yang kemudian mendorong banyak dari masyarakat yang menjual tanah kepada pihak pendatang atau pihak ketiga, yang dimana efek sosial kemudian bukannya tidak mungkin terjadi, akan berujung kepada konflik-konflik lahan di masa yang akan datang.

Berdasarkan dari persoalan tersebut, maka pemetaan kawasan menjadi langkah penting dengan melihat kepada kondisi geografis suatu wilayah, Nilai-nilai social-budaya yang ada di dalamnya, produk-produk yang memungkinkan untuk dapat dihasilkan, maupun ketersediaan sumberdaya manusia baik secara kualitas

maupun kuantitas. Mengacu kepada yang disampaikan oleh Barus (2012), pemetaan secara partisipatif menjadi penting untuk dilakukan, baik dalam menentukan/memetakan tata guna tanah suatu wilayah, pengembangan berbagai program, maupun penyusunan tata ruang desa yang sudah di praktekkan di berbagai desa di aceh setelah terjadinya Tsunami.

Konsep kawasan menekankan kepada kerjasama dan perpaduan antar desa sebagaimana yang dituangkan dalam Pasal 83 ayat (1) No. 6 Tahun 2014 dimana pengembangan kawasan dilakukan dengan mempertimbangkan: 1) kesatuan budaya dan religi, sehingga mengutamakan nilai agama dan kerjasama dan saling menguatkan antar warga; 2) Ekosistem, dengan memperhatikan keberlanjutan sumberdaya alam dan ekosistem, 3) Memperhatikan skala ekonomi, dengan berorientasi lokal dan manajemen bisnis lokal, 4) Politik Lokal. Apa yang terkandung didalam pasal 83 ini menunjukkan pentingnya pengembangan kawasan dengan memetakan ragam persoalan yang menjadi penghubung antar satu desa dengan desa lainnya, baik dilihat dari kesamaan budaya dan religi lokal, sumberdaya ekonomi lokal, Komoditas, maupun juga geografis. Hal inilah yang kemudian memungkinkan suatu kawasan pedesaan dapat berkembang melalui kerjasama antar desa dengan melihat aspek-aspek penghubung diatas.

Pengembangan Kawasan Pedesaan Berbasis Masyarakat sebagaimana yang tercantum pada pasal 2 dan pasal 3 dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 51 tahun 2007 dilaksanakan berdasarkan prinsip keadilan, partisipatif, holistic, serta sinergitas yang terjadi antar berbagai pihak dan keberpihakan pada kepentingan penduduk miskin. Pengembangan kawasan secara partisipatif ini tentunya diharapkan dapat menjembatani berbagai persoalan yang terjadi akibat persoalan tanah, khususnya terkait konflik tanah maupun sumberdaya yang sudah banyak terjadi. Pengembangan Kawasan Pedesaan Berbasis Masyarakat yang telah dilakukan di Kabupaten Kubu Raya, Provinsi Kalimantan Barat menjadi gambaran bahwa dengan pengembangan kawasan dapat mengikis konflik-konflik yang antar

desa dalam satu buah kawasan. Munculnya spirit dialog, kerjasama, dan kesaling pahaman untuk membangun dan bersatu akan menjadi kekuatan masyarakat dalam menghadapi berbagai persoalan yang ada, baik itu persoalan yang tumbuh didalam masyarakat maupun dari luar masyarakat. Konsep pengembangan kawasan yang menekankan dialog pemanfaatan ruang secara partisipatif antara masyarakat dengan Stakeholder terkait dapat menjembatani komunikasi antara kebutuhan dan harapan masyarakat dengan kebijakan pemerintah daerah dalam pemanfaatan ruang kawasan pedesaan.

## Daftar Pustaka

- Barus B. 2012. *Perencanaan Pengembangan Kawasan Perdesaan melalui penyusunan RTRW Pedesaan berbasis Karakter lokal dan Lingkungannya*. Bogor [ID]: Pusat Studi Pembangunan Pertanian dan Pedesaan
- Nurlinda I. 2009. *Prinsip-prinsip Pembaharuan Agraria: Perspektif Hukum*. Jakarta (ID): Rajawali Pers
- Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005
- Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 51 Tahun 2007
- Prayogo D. 2004. *Konflik antara Korporasi dan Komunitas: Pengalaman Beberapa Industri Tambang dan Minyak di Indonesia*. *Jurnal Masyarakat*. Depok [ID]: LABSOSIO FISIP-UI
- Sjaf S. 2010. *Desa: Tinjauan, Problematika & Agenda Masa Depan*. Bogor (ID): [Penerbit tidak diketahui].
- Sumardjono MSW. 2001. *Kebijakan Pertahanan: Antara Regulasi dan Implementasi*. Jakarta (ID): Kencana Prenada Media Group.
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 26 tahun 2007
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014